

PAWEŁ BLAJER

Zmiana generacji w gospodarstwach rolnych w Polsce w świetle polityki rozwoju obszarów wiejskich (aspekty prawne)

1. Uwagi ogólne

Oddziaływanie na stosunki demograficzne w rolnictwie posiada długą tradycję w ramach ustawodawstwa rolnego Wspólnot Europejskich. Przeprowadzenie zmian generacyjnych w gospodarstwach rolnych stanowiło już jeden z podstawowych celów II Planu Mansholta, wyznaczającego początki polityki strukturalnej w obrębie Wspólnej Polityki Rolnej. Plan zakładał likwidację niewielkich, nierentownych gospodarstw prowadzonych przez starszych rolników. Uwolnione w ten sposób grunty miały być przejmowane przez przedstawicieli nowej generacji, tzw. młodych rolników, którzy byliby w stanie sprostać wymogom szybko modernizującego się rolnictwa¹. Założenia Planu zostały urzeczywistnione przez najwcześniejsze akty prawne realizujące założenia polityki strukturalnej Wspólnot, tzn. dyrektywy Rady: nr 159/72 (tzw. modernizacyjną) oraz nr 160/72 (tzw. odstępniową)². Obie dyrektywy zawierały rozwiązania zmierzające do przyspieszenia zmian generacyjnych w rolnictwie. Za A. Lichorowiczem rozwiązania te można podzielić na dwie podstawowe grupy:

– środki przyspieszające i ułatwiające proces odchodzenia z rolnictwa, likwidacji warsztatów pracy należących do starszych rolników, zbliżających się do wieku emerytalnego,

¹ A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996, s. 129.

² Obie publikowane w Dz. Urz. WE, L 96, z 23 kwietnia 1972 r.

– środki ułatwiające gospodarczy start w rolnictwie przedstawicielom młodej generacji rolników³.

Wymienione wyżej grupy środków, które w późniejszych aktach prawnych przybrały formę tzw. wcześniejszych emerytur⁴ oraz pomocy dla młodych rolników⁵, stały się fundamentalnymi instrumentami wspólnotowej polityki strukturalnej. Uwaga ta dotyczy w szczególności instytucji „wcześniejszych emerytur”, która na przestrzeni lat podlegała istotnym modyfikacjom i korektom, mimo że jej podstawowe cele i założenia od 1972 r. pozostają niezmiennie.

Przekształcenie polityki strukturalnej w politykę rozwoju obszarów wiejskich, zainicjowane w programie „Agenda 2000” z 1999 r. nie podważyło znaczenia obu instrumentów służących urzeczywistnieniu tzw. europejskiego modelu rolnictwa. Przeciwnie, w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1257/99 z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie⁶ do podstawowych celów polityki rozwoju obszarów wiejskich zaliczono poprawę wydajności gospodarstw rolnych poprzez zachęcanie do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę w sektorze rolnym oraz przyznawanie specyficznych korzyści młodym rolnikom, ułatwiających zorganizowanie przez nich gospodarstw oraz dostosowanie strukturalne tych gospodarstw po ich początkowym założeniu (pkt 20 i 23 preambuły).

Wcześniejsze emerytury oraz pomoc dla młodych rolników zaliczone zostały również do rozbudowanego instrumentarium wpierania obszarów wiejskich, którym posługuje się aktualnie obowiązujące rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW⁷. Oba wymienione środki zmierzają do poprawy konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa, a w ramach tego celu służą wzmocnieniu i dostosowaniu potencjału ludzkiego. W preambule do wspomnianego rozporządzenia podkreśla się, że przyznanie młodym rolnikom szczególnych przywilejów powinno ułatwić im

³ Ibidem, s. 130.

⁴ Por. w szczególności rozporządzenie Rady nr 2079/1992 z 30 czerwca 1992 r. o środkach pomocy dla rolników przechodzących na wcześniejszą emeryturę (Dz. Urz. WE 1992, L 215, z 30 sierpnia 1992 r.).

⁵ Por. w szczególności: rozporządzenie Rady nr 797/85 z 12 marca 1985 r. w przedmiocie polepszenia wydajności struktur agrarnych (Dz. Urz. WE 1985, L 93, z 30 marca 1985 r.) oraz rozporządzenie Rady nr 2328/1991 z 15 lipca 1991 r. w przedmiocie poprawy wydajności struktur rolnych (Dz. Urz. WE 1991, L 218, z 6 sierpnia 1991 r.).

⁶ Dz. Urz. WE 1999, L 160, z 26 czerwca 1999 r.

⁷ Dz. Urz. WE 2005, L 277, z 21 października 2005 r. z późn. zm.

zarówno rozpoczęcie działalności, jak i strukturalne dostosowanie ich gospodarstw po podjęciu działalności. Z kolei celem wcześniejszych emerytur w rolnictwie powinna być znacząca zmiana strukturalna przekazywanych gospodarstw – poprzez wsparcie młodych rolników w podjęciu działalności zgodnie z wymogami tej regulacji lub poprzez przekazanie gospodarstwa w celu zwiększenia jego wielkości (pkt 14, 16 i 17 preambuły).

W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. dwa ostatnie z wymienionych wyżej aktów prawa wspólnotowego znalazły bezpośrednie zastosowanie na jej obszarze. Konieczne stało się jednak skonkretyzowanie ogólnych unormowań europejskich w wewnętrznych aktach normatywnych. W konsekwencji zarówno wcześniejsze emerytury, jak i pomoc dla młodych rolników znalazły swój wyraz w regulacjach prawa polskiego. Charakterystyczną cechą tych regulacji jest jednak okoliczność, że podlegały one daleko idącej ewolucji w czasie. Inaczej do omawianej problematyki polski ustawodawca podchodził w okresie przedakcesyjnym, kiedy to – wywiązując się z zobowiązań podjętych w trakcie negocjacji stowarzyszeniowych – wprowadzał do prawa polskiego instrument rent strukturalnych, a inaczej w czasie realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006, w ramach którego renty strukturalne miały szczególnie istotne znaczenie. Względy prawne (konieczność wyeliminowania mankamentów poprzednich regulacji) oraz faktyczne (m.in. niedobór środków finansowych) zadecydowały o istotnych zmianach w podejściu do obu instrumentów na płaszczyźnie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, obejmującego tym razem zarówno renty strukturalne, jak i środki pomocy dla młodych rolników. Należy ponadto podkreślić, że rozwiązania prawne służące wdrożeniu tych instrumentów w ramach aktualnego Programu również podlegają ciągłym modyfikacjom.

Celem niniejszego opracowania jest zatem dokonanie oceny polskich regulacji prawnych wdrażających wspólnotowe mechanizmy wcześniejszych emerytur i pomocy dla młodych rolników. Punktem odniesienia dla tej oceny będzie przede wszystkim kwestia realizacji przez krajowe akty prawne zasadniczego celu obu wspólnotowych mechanizmów, tj. zmiany generacji w gospodarstwach rolnych. Sama zaś ocena dokonana zostanie na podstawie dwojakiego rodzaju badań. Z jednej strony niezbędne wydaje się przeprowadzenie pogłębionej analizy zastosowanych rozwiązań prawnych, przede wszystkim z punktu widzenia rezultatów, do których osiągnięcia miały one w założeniu zmierzać. Z drugiej zaś konieczne jest odwołanie się do danych statystycznych, ze względu na potrzebę usta-

lenia, w jakim stopniu przyjęte rozwiązania prawne zmieniły sytuację demograficzną w polskich gospodarstwach rolnych.

Badania te powinny również uwzględniać perspektywę historyczną, a więc okoliczność dziesięcioletniego już niemal wdrażania obu instrumentów na terytorium Polski. Z tego względu odrębnego omówienia wymagają regulacje obowiązujące w okresie przedakcesyjnym oraz w czasie realizacji PROW na lata 2004-2006. Szczególną uwagę należy przy tym poświęcić rozwiązaniom przyjętym w aktualnym PROW na lata 2007-2013 oraz w aktach prawnych wydanych w celu jego realizacji.

2. Renty strukturalne w prawie polskim jako narzędzie zmian generacyjnych w rolnictwie w okresie przedakcesyjnym

Renty strukturalne po raz pierwszy zostały uregulowane w Polsce w ustawie z 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie⁸. Ustawa ta była wyrazem dostosowania polskiego prawa do standardów europejskich w procesie stowarzyszenia Polski z Unią Europejską. Stanowiła ona również urzeczywistnienie niektórych postulatów przedstawicieli doktryny agrarystycznej, sugerujących wdrożenie systemu wcześniejszych emerytur dla rolników rezygnujących z prowadzenia gospodarstw, w przypadku przeznaczenia gruntów na powiększenie istniejących rolniczych jednostek wytwórczych⁹. W ten sposób miała również zostać wypełniona luka, jaka powstała po rezygnacji polskiego ustawodawcy z posługiwania się szczególnymi formami prawnymi prowadzącymi do zmiany generacji w rolnictwie, w tym przede wszystkim z umowy przekazania gospodarstwa rolnego następcy¹⁰.

⁸ Dz. U. Nr 52, poz. 539 z późn. zm.

⁹ Por. R. Budzinowski, *Problemy ludzi starszych na wsi w aspekcie prawnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1999, z. 1, s. 211.

¹⁰ Umowa ta, wprowadzona do systemu prawa mocą ustawy z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz. U. Nr 32, poz. 140), formalnie stanowiła element systemu ubezpieczeń społecznych rolników, w tym sensie, że tylko przekazanie gospodarstwa następcy umożliwiało rolnikowi uzyskanie świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Zważywszy jednak na przesłanki, które musiał spełniać następca, dotyczące: wieku, przynależności do określonego kręgu rodzinnego rolnika, stanu zdrowia, posiadania kwalifikacji zawodowych, wprowadzona forma prawna z jednej strony prowadziła do zmiany pokoleniowej, z drugiej natomiast powodowała, że zmiana ta miała rodzinny charakter. Zob. A. Lichorowicz, *Umowa przekazania gospodarstwa rolnego następcy*, „Krakowskie Studia

Naturalnym punktem odniesienia regulacji zmierzających do usprawnienia zmian generacyjnych w polskich gospodarstwach rolnych była wspólnotowa instytucja „wcześniejszych emerytur”. W związku z powyższym przepisy ustawy nawiązywały do rozwiązań europejskich dotyczących tego instrumentu, zawartych w wyżej powołanym rozporządzeniu Rady (WE) nr 1257/99 z 17 maja 1999 r.. Niemniej zawierały one także regulacje, które w istotnym stopniu modyfikowały wspólnotowy pierwotny wzór. Również podstawowe cele ustawy nie do końca odpowiadały koncepcjom przyjętym w prawie europejskim.

O rentę strukturalną na podstawie ustawy – po osiągnięciu odpowiedniego wieku¹¹ – mógł się starać „rolnik”, tzn. osoba fizyczna prowadząca na własny rachunek działalność rolniczą, jako właściciel gospodarstwa rolnego położonego w granicach Rzeczypospolitej Polskiej. Do regulacji wspólnotowej nawiązywała przesłanka przekazania gospodarstwa rolnego, jako warunek uzyskania renty. W ustawie o rentach strukturalnych znalazł się jednak istotny wymóg, by przekazywane gospodarstwo posiadało łączną powierzchnię co najmniej 3 ha. Samo „przekazanie” gospodarstwa, zgodnie z ustawową definicją, polegało w pierwszym rzędzie na odpłatnym lub nieodpłatnym przeniesieniu własności gruntów wchodzących w skład gospodarstwa, w drodze umowy, na rzecz osoby fizycznej lub prawnej albo jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Mogło ono mieć na celu powiększenie jednego lub kilku już istniejących gospodarstw. Oznaczało to, że jeżeli nabywca był osobą fizyczną, to powinien być również rolnikiem oraz posiadać stosunkowo wysokie kwalifikacje rolnicze.

System rolniczych rent strukturalnych wdrożony w 2001 r. od początku obarczony był jednak wadami, które przyczyniły się do jego znikomego praktycznego znaczenia. Podstawowym mankamentem był wymóg, by powierzchnia gospodarstw powiększanych w wyniku przekazania przez

Prawnicze” 1980, z. XIII, s. 7 i n.; M. Niedośpiał, *Umowa przekazania gospodarstwa rolnego następcy*, „Studia Prawnicze” 1989, nr 1, s. 276 i n. W ustawie z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn.: Dz. U 2008, Nr 50, poz. 291 z późn. zm.), w związku ze zmianą modelu systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych, umowę przekazania gospodarstwa rolnego następcy zastąpiono tzw. umową z następcą, która w praktyce nie zyskała akceptacji i nie występuje w obrocie. Zob. E. Drozd, *Podstawowe zagadnienia konstrukcyjne umowy z następcą*, „Rejent” 1991 nr 3; K. Stefańska, *Umowa z następcą o przeniesienie własności gospodarstwa rolnego*, „Przegląd Sądowy” 1993, nr 4; R. Budzinowski, *Umowa z następcą*, w: *System prawa prywatnego*, t. 8, red. J. Panowicz-Lipska, Warszawa 2004, s. 631 i n.

¹¹ „Rolnik” powinien ukończyć 55 lat, lecz nie osiągnąć 60 roku życia (w przypadku kobiet), albo ukończyć 60 lat, lecz nie osiągnąć 65 roku życia (w przypadku mężczyzn).

rolnika jego gospodarstwa rolnego nie była mniejsza niż 15 ha. Warunek ten nie był łatwy do zrealizowania w kraju, w którym przeciętna powierzchnia gospodarstwa rolnego w 2002 r. wynosiła 9,6 ha, z czego 8,4 ha stanowiły użytki rolne¹².

Do ubiegania się o rentę strukturalną na podstawie ustawy z 2001 r. nie zachęcała wysokość tego świadczenia (półtorakrotność najniższej emerytury, która w 2001 r. wynosiła ok. 530 zł) oraz czas jej wypłacania (do osiągnięcia wieku emerytalnego albo do czasu nabycia prawa do renty lub emerytury z ubezpieczenia społecznego, nie dłużej jednak niż 5 lat). Skomplikowana była także procedura przyznawania renty w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Charakteryzowała się ona wieloetapowością i znacznym rozciągnięciem w czasie, co dodatkowo powodowało skrócenie nominalnego czasu pobierania świadczeń. Z powyższych względów instytucja rent strukturalnych nie spotkała się z uznaniem potencjalnych beneficjentów tych świadczeń. W 2002 r. rolnicy złożyli tylko 1200 wniosków o przyznanie renty strukturalnej, zaś w 2003 r. jeszcze mniej – zaledwie 600¹³. W literaturze podkreślano, że taki stan rzeczy jest konsekwencją faktu, iż przesłanki uzyskania prawa do tego świadczenia były zbyt rozbudowane i rygorystyczne¹⁴, a nawet dyskryminujące dla rolników¹⁵.

Instytucji rent strukturalnych, w postaci określonej ustawą z 2001 r., nie można było zatem traktować jako skutecznego narzędzia zmian generacyjnych w rolnictwie. Nie takie też były jej podstawowe cele. Nazwa „renty strukturalne” podkreślała – co prawda – funkcje strukturalne nowej instytucji, niemniej ujmowane wąsko, jako transformacja obszarowa gospodarstw rolnych w drodze koncentracji gruntów w ramach tych jednostek produkcyjnych i jednocześnie likwidacji gospodarstw małych, z reguły nierentownych. Zdecydowanie mniejsze znaczenie miał natomiast drugi aspekt funkcji strukturalnej, tzn. transformacja generacyjna w gospodarstwach rolnych, rozumiana jako wymiana pokoleń rolników prowadzących gospodarstwa rolne na osoby młodsze i legitymujące się wyższymi kwalifikacjami zawodowymi¹⁶. Przepisy ustawy o rentach strukturalnych

¹² Źródło: *Powszechny spis rolny 2002*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2003.

¹³ M. Ociepa, *Polski system rent strukturalnych. Ubezpieczenia społeczne w rolnictwie*, „Materiały i Studia” 2002, nr 3.

¹⁴ Por. R. Budzinowski, *Przekazanie gospodarstwa rolnego w świetle ustawy o rentach strukturalnych w rolnictwie*, „Prawo i Administracja” 2002, t. I, red. R. Budzinowski, s. 157 i n.

¹⁵ A. Lichorowicz, *Uwagi do projektu ustawy o rentach strukturalnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2001, nr 4, s. 7.

¹⁶ Por. S. J. Paszkowski, *Renty strukturalne w rolnictwie. Instytucjonalne uwarunkowania transformacji gospodarstw rolnych w Polsce*, Warszawa 2006, s. 17.

nie wprowadzały np. obowiązku, by nabywcy gruntów przekazywanego gospodarstwa rolnego byli osobami młodszymi od przekazującego rolnika; wystarczało, że nie mieli ustalonego prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego rolników. Wobec niewielkiej wysokości rent strukturalnych znikome znaczenie miała również funkcja socjalna tego świadczenia, polegająca na zapewnieniu rolnikom w starszym wieku odpowiedniego zaopatrzenia. Wady konstrukcyjne systemu rent strukturalnych z 2001 r. postawiły jednak pod znakiem zapytania realizację jakichkolwiek funkcji tej nowej instytucji¹⁷.

3. Zmiana generacji w gospodarstwach rolnych w świetle PROW na lata 2004-2006

W 2004 r. Polska wstąpiła do Unii Europejskiej, a jej terytorium zostało objęte wspólnotowym ustawodawstwem rolnym, w tym między innymi powołanym rozporządzeniem Rady (WE) nr 1257/1999. Zgodnie z jego założeniami, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi opracował polski Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006. Jednym z podstawowych instrumentów Planu, służącym realizacji celu określonego jako poprawa konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej, były renty strukturalne, regulowane rozporządzeniem Rady Ministrów z 30 kwietnia 2004 r.¹⁸ Mimo zachowania nazwy nawiązującej do poprzedniej regulacji, nowa konstrukcja systemu rent strukturalnych w znacznym stopniu odbiegała od modelu wdrożonego w 2001 r.

W pierwszej kolejności odmiennie określono krąg osób uprawnionych do pobierania świadczeń, mnożąc, ale i liberalizując przesłanki podmiotowe uzyskania renty przez rolnika. Został natomiast utrzymany warunek przekazania gospodarstwa rolnego, przez co rozumiano przekazanie wszystkich użytków rolnych wchodzących w skład tej jednostki produk-

¹⁷ Więcej na temat rent strukturalnych wg ustawy z 2001 r. zob. A. Oleszko, w: B. Jeżyńska, A. Oleszko, *Prawo rolne i żywnościowe. Zarys wykładu*, Kraków, 2003, s. 132-134; J. Szymańska, *Renta strukturalna jako instrument oddziaływania na strukturę obszarową gospodarstw rolnych*, „Studia Iuridica Agraria”, t. III, 2002, s. 230 i n.

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych, objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. 2004, Nr 114, poz. 119). Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie ustawy z 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji rolnej (Dz. U. 2003, Nr 229, poz. 2273.).

cyjnej, przy czym minimalną powierzchnię przekazywanego gospodarstwa obniżono z 3 do 1 ha. Poszerzono również zakres sposobów przekazania. Poza występującym już w ustawie z 2001 r. przekazaniem, polegającym na przeniesieniu własności użytków rolnych na powiększenie jednego lub kilku gospodarstw już istniejących, przewidziane zostało również przekazanie poprzez przeniesienie własności gospodarstwa rolnego w całości na rzecz następcy.

Podobnie jak w ustawie z 2001 r., przekazanie nadal mogło nastąpić na rzecz osoby fizycznej, osoby prawnej oraz jednostki organizacyjnej nieposiadającej zdolności prawnej. W kategorii osób fizycznych dokonano jednak istotnego rozróżnienia na „następcę”, czyli osobę rozpoczynającą działalność rolniczą po raz pierwszy z dniem przejęcia gospodarstwa od ubiegającego się o rentę strukturalną, która nie ukończyła 40 roku życia w dniu złożenia wniosku o rentę, oraz „rolnika”, czyli osobę już prowadzącą gospodarstwo rolne, ale młodszą od ubiegającego się o rentę. Obie kategorie osób fizycznych musiały posiadać stosunkowo rygorystycznie określone kwalifikacje zawodowe, nie mogły mieć ustalonego prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego rolników oraz powinny zobowiązać się do prowadzenia działalności rolniczej na przejętych użytkach rolnych przez okres co najmniej 5 lat. W rozporządzeniu z 2004 r. nie stawiano natomiast żadnych wymogów co do obszaru gospodarstw powiększonych w wyniku przekazania, zrywając tym samym z dotychczasową normą 15 ha, która skutecznie blokowała obrót gospodarstwami rolnymi w ramach systemu rent strukturalnych wdrożonego w 2001 r.

W porównaniu do poprzedniej regulacji istotnie wzrosła wysokość renty. Wynosiła ona co do zasady 210% najniższej emerytury, jednak przy uwzględnieniu wszystkich ewentualnych „zwiększeń” mogła wzrosnąć aż do 440% (najniższa emerytura wynosiła w 2004 r. ok. 562 zł). Wydłużono również znacząco okres wypłaty tego świadczenia. Obejmował on maksymalnie 10 lat, przy czym dla samej wypłaty renty bez znaczenia pozostawał fakt, czy w tym okresie rolnik uzyskał prawo do emerytury z ubezpieczenia społecznego rolników. Zostało również uproszczone i skrócone postępowanie w sprawie przyznania renty strukturalnej, które od 2004 r. toczy się przed kierownikiem biura powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Wymienione wyżej okoliczności i znaczna liberalizacja przesłanek uzyskania rent strukturalnych wpłynęły na zdecydowany wzrost zainteresowania tą formą świadczeń wśród potencjalnych beneficjentów. W sumie w latach 2004-2006 przyznano renty strukturalne ok. 53 400 rolnikom,

którzy przekazali łącznie ponad 480 000 hektarów użytków rolnych¹⁹. Beneficjentom wypłacono 2 083 295 342,35 zł, koszty zaś wypłaty tych rent, obciążające nowy budżet PROW na lata 2007-2013, wyrażają się kwotą ok. 1480 mln euro.

Na popularność nowego systemu rent strukturalnych wpłynęło również jego ściśle powiązanie (tzw. koniunkcja²⁰) z funkcjonującym w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” działaniem „Ułatwianie startu młodym rolnikom”. W przeciwieństwie do rent strukturalnych, instrument ten nie miał swojego instytucjonalnego poprzednika w okresie przedakcesyjnym; pojawił się dopiero w 2004 r. Jego podstawowym celem było zapewnienie środków finansowych ułatwiających młodym rolnikom rozpoczęcie działalności rolniczej oraz modernizację gospodarstw rolnych. Pomoc, w formie jednorazowej premii wynoszącej 50 000 złotych, przyznawana była rolnikom pełnoletnim, którzy nie ukończyli 40 roku życia, w ostatnich 12 miesiącach podjęli po raz pierwszy prowadzenie gospodarstwa rolnego, stając się jego właścicielami, posiadali odpowiednie kwalifikacje zawodowe oparte na wykształceniu lub doświadczeniu nabytym w trakcie pracy w rolnictwie, byli ubezpieczeni w KRUS oraz zobowiązali się do prowadzenia gospodarstwa przez co najmniej 5 lat od wypłacenia pomocy. W ramach SPO na realizację tego działania przeznaczono kwotę 173,33 mln euro, którą prawie w całości rozdystrybuowano pomiędzy około 14 000 beneficjentów.

Koniunkcja systemu rent strukturalnych z działaniem „ułatwianie startu młodym rolnikom” polegała na utożsamieniu definicji „młodego rolnika” z definicją „następcy” z rozporządzenia z 2004 r. Analogiczne były również kryteria dotyczące kwalifikacji zawodowych obu tych kategorii osób. W konsekwencji następca, przejmujący gospodarstwo od rolnika przekazującego gospodarstwo rolne w zamian za rentę strukturalną, mógł ubiegać się także o premię dla młodego rolnika, przy zachowaniu pozostałych warunków określonych dla działania „ułatwianie startu młodym rolnikom”.

Podstawowym celem działania „ułatwianie startu młodym rolnikom” w omawianym okresie, zgodnie z deklaracją zawartą w Sektorowym Programie Operacyjnym, stało się „przyspieszenie procesu wymiany pokoleń

¹⁹ Źródło: *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*, dostępny na: <http://www.arimr.gov.pl>.

²⁰ Por. S. Szumski, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 195.

w rolnictwie”. Wymieniony instrument pozostawał zatem komplementarny w stosunku do systemu rent strukturalnych, zakładającego „obniżenie średniej wieku osób prowadzących działalność rolniczą poprzez przyspieszenie procesu wymiany pokoleń”, jak to *expressis verbis* zakładał Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich. Niemniej w ramach PROW cel ten znalazł się dopiero na trzecim miejscu wśród zadań instytucji rent strukturalnych. Priorytet przyznano poprawie struktury gospodarstw rolnych lub ich produktywności oraz zapewnieniu dochodu rolnikom, którzy zrezygnują z prowadzenia działalności rolniczej w wieku przedemerytalnym. Tym samym w PROW na pierwszym miejscu postawiono formalnie kwestię poprawy struktury gospodarstw rolnych poprzez transformację obszarową tych jednostek produkcyjnych. W tym względzie założenia nowej regulacji nie odbiegały od zasadniczych celów rent strukturalnych określonych ustawą z 2001 r. W latach realizacji Planu utrzymała się zresztą tendencja nieznacznego powiększania się przeciętnej powierzchni gospodarstw rolnych w Polsce²¹.

W rzeczywistości jednak nowa regulacja rent strukturalnych na plan pierwszy wysuwała funkcje socjalne tej instytucji. Renta, z uwagi na jej wysokość, w dużym stopniu zabezpieczała potrzeby bytowe rolnika i jego rodziny. Z kolei łatwość jej uzyskania powodowała, że stała się atrakcyjnym źródłem utrzymania dla wielu rodzin rolniczych. Zbytnie wyeksponowanie funkcji socjalnej tego instrumentu doprowadziło jednak do negatywnego skutku w postaci pozornego przekazywania gospodarstw rolnych następcom w zamian za rentę strukturalną. Częstą praktyką stało się przekazywanie gospodarstw rolnych położonych w okolicach miast na rzecz nierolników, tzn. dzieci rolnika pracujących poza rolnictwem. W konsekwencji po przekazaniu gospodarstwa rolnik uzyskiwał prawo do renty, niemniej nadal prowadził działalność rolniczą na przekazanych gruntach. Nie było bowiem przepisu, który by mu tego zabraniał.

Z kolei następca korzystał dodatkowo z jednorazowej premii w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, przy czym – ze względu na brak określonego przeznaczenia tego wsparcia – wykorzystywał go na dowolne, niejednokrotnie czysto konsumpcyjne cele²². Dochodziło zatem do sytuacji, w których młode osoby przejmowały gospodarstwa od starszych rolników jedynie „formalnie”, w celu uzyskania korzyści finan-

²¹ Powierzchnia ta w 2005 r. wynosiła 9,93 ha (w tym użytków rolnych – 8,69 ha), w odniesieniu do gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych.

²² Praktykę tę opisuje B. Jankowski, *Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006 – ocena efektywności realizacji polityki strukturalnej*, „Studia Iuridica Agraria”, t. VII, 2009, s. 204 i n.

sowych, nie zamierzając nawet prowadzić w nich samodzielnej działalności rolniczej. W efekcie pojawił się problem znaczącego rozejścia się stanu własności ze stanem posiadania gospodarstw rolnych, bowiem przekazujący gospodarstwa rolne w zamian za rentę niejednokrotnie nadal pozostawali faktycznymi kierownikami tych jednostek produkcyjnych.

Z drugiej jednak strony wysokość rent strukturalnych, która miała przede wszystkim zagwarantować zabezpieczenie egzystencji rolnika, przyczyniła się do realizacji celu demograficznego tego instrumentu. W 45% przypadków przekazanie gospodarstwa następowało bowiem na rzecz następcy. Niemniej z podanych wyżej względów zmiana pokoleniowa nie zawsze przekładała się na prorozwojowy kierunek prowadzenia gospodarstwa. W wielu przypadkach zmiana właściciela jednostki produkcyjnej nie pociągała za sobą żadnych ulepszeń w jej faktycznym funkcjonowaniu, nie poprawiała się sytuacja inwestycyjna ani modernizacyjna gospodarstwa.

Negatywne doświadczenia związane z realizacją PROW na lata 2004-2006 doprowadziły do zakwestionowania w literaturze potrzeby stymulowania zmian demograficznych w obrębie polskich gospodarstw rolnych²³. Zwrócono uwagę, że ze względu na strukturę wiekową posiadaczy gospodarstw rolnych w Polsce, zmiany pokoleniowe w tych jednostkach produkcyjnych nie powinny stanowić celu priorytetowego. Przeciętny polski rolnik jest bowiem wciąż relatywnie młody. W 2004 r. w Polsce ponad 21% kierowników gospodarstw rolnych było w wieku do 39 lat, podczas gdy dla Unii Europejskiej wartość ta wynosiła średnio zaledwie 8%²⁴.

Warto wszakże odnotować, że w 2006 r. w ogólnej liczbie ponad 780 tys. gospodarstw indywidualnych powyżej 1 ha użytków rolnych, ponad 260 tys. gospodarstw (tj. 33%) kierowanych było przez rolników będących w wieku od 50 do 59 lat, z czego osoby w wieku powyżej 55 roku życia stanowiły aż 20,1%. Te przesłanki zadecydowały, że przyśpieszenie procesu wymiany pokoleniowej wśród osób prowadzących gospodarstwa rolne oraz stymulowanie transferu tych gospodarstw na rzecz młodych i wykształconych następców znalazło się również wśród podstawowych celów Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

²³ K. Duczkowska-Małysz, A. Szymecka, B. Wieliczko, *Ocena efektywności instrumentów rozwoju obszarów wiejskich w kontekście wyzwań wynikających z negocjacji w ramach WTO oraz przeglądu Wspólnej Polityki Rolnej (Health Check)*, w: *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej w kontekście potrzeb i interesów polskiego rolnictwa*, Warszawa 2008, s. 148.

²⁴ Źródło: Plan Rozwoju Obszarów wiejskich na lata 2004-2006, dostępny na: <http://www.cie.gov.pl>.

4. Zmiana generacji w gospodarstwach rolnych w świetle PROW na lata 2007-2013

W przeciwieństwie do PROW na lata 2004-2006, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 objął swoim zakresem zarówno działanie „Renty strukturalne”, jak i „Ułatwianie startu młodym rolnikom”. W konsekwencji oba podstawowe instrumenty służące oddziaływaniu na zmiany pokoleniowe w rolnictwie znalazły się w obrębie jednego dokumentu planistycznego, co dodatkowo podkreśliło ich ścisły związek, wynikający z faktu, że realizują one zbliżone cele.

W rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne”²⁵ podjęto próbę eliminacji niektórych usterek poprzedniej regulacji. Dokonane korekty nie przyniosły – co prawda – modyfikacji podstawowych założeń konstrukcyjnych samej instytucji rent strukturalnych, jednak wyraźnie zmierzają w kierunku zaostreżenia kryteriów dostępu do tej formy świadczeń. Swoistym zwieńczeniem opisaną tendencji jest ostatnia zmiana tego rozporządzenia z 16 lipca 2010 r.²⁶

Charakterystycznym wyrazem nowego podejścia do rent strukturalnych stało się istotne podwyższenie normy obszarowej odnoszącej się do przekazywanego gospodarstwa. Początkowo została ona ustalona na poziomie 3 ha (1 ha w województwach o najgorszej strukturze obszarowej gospodarstw rolnych). Po zmianach w 2010 r. norma ta wynosi już 6 ha (3 ha w województwach o najgorszej strukturze obszarowej gospodarstw rolnych). Powrócono również do znanej z ustawy z 2001 r. minimalnej normy obszarowej odnoszącej się do powiększanego gospodarstwa. Aktualna regulacja zakłada, że powierzchnia użytków rolnych, zarówno wchodzących w skład gospodarstwa rolnego przekazywanego następcy, jak i wchodzących w skład gospodarstwa prowadzonego przez rolnika po jego powiększeniu, nie może być mniejsza niż średnia powierzchnia gruntów rolnych w gospodarstwie w kraju. W sposób znaczący została ograniczona wysokość samej renty, której podstawowa wysokość w wyniku zmian z 2010 r. wynosi zaledwie 1013 zł, a przy uwzględnieniu wszystkich zwiększeń – 1791 zł. W 2010 r. wprowadzono również punktowy system oceniania wniosków, umożliwiający ich weryfikację na podstawie

²⁵ Dz. U. 2007, Nr 109 poz. 750 ze zm.

²⁶ Dz. U. 2010, Nr 131, poz. 886.

określonych kryteriów, a tym samym ustalenie kolejności przysługiwania renty strukturalnej. Znacząco skrócony został również okres wypłaty tego świadczenia, poprzez wprowadzenie zasady, że wypłaca się je nie dłużej niż do osiągnięcia przez pobierającego rentę 65 lat.

Z punktu widzenia problematyki niniejszego opracowania, najistotniejszą ze zmian, jakim uległ system rent strukturalnych w 2010 r., akcentującą rolę demograficzną tej instytucji, jest jej ściślejsze powiązanie ze wsparciem udzielanym młodym rolnikom. Modyfikacji uległa bowiem definicja następcy zawarta w rozporządzeniu poświęconym rentom strukturalnym. Obecnie następca musi być jednocześnie beneficjentem wsparcia w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, przyznawanego na podstawie rozporządzenia z 17 października 2007 r.²⁷. Oznacza to, że starający się o rentę rolnik tylko wtedy będzie mógł przekazać swoje gospodarstwo rolne następcy, jeśli ten ostatni przeszedł już odpowiednią weryfikację pozwalającą na zakwalifikowanie go do wsparcia na rzecz młodych rolników i uzyskał stosowną decyzję o przyznaniu pomocy, wynoszącej aktualnie 75 tysięcy zł.

Opisanej zmianie towarzyszy również korekta kryteriów służących prawnej indywidualizacji młodych rolników. Aby wyeliminować możliwość przeznaczania wsparcia na cele konsumpcyjne, nałożono na nich ponadto obowiązek samodzielnego prowadzenia gospodarstwa, na które przyznano pomoc oraz opracowania tzw. biznesplanu. W konsekwencji powinni oni wydatkować co najmniej 70% kwoty pomocy na inwestycje określone w biznesplanie. Realizacja tych obowiązków podlega urzędowej kontroli, zaś ich niespełnienie prowadzi do zwrotu pomocy w całości lub części. Nowa regulacja zmierza zatem do wyeliminowania niektórych patologii charakterystycznych dla okresu realizacji PROW na lata 2004-2006, poprzez zagwarantowanie, że wsparcie w ramach obu kluczowych instrumentów kierowane będzie rzeczywiście do rolników.

Zarysowane powyżej zmiany w systemie rent strukturalnych oraz powiązane z nimi korekty w zakresie przyznawania wsparcia dla młodych rolników, niezbędne ze względu na dotychczasowe wysokie zainteresowanie rolników tymi formami świadczeń oraz wyczerpujące się środki finansowe przeznaczone na ich wypłatę, doprowadziły w konsekwencji do osłabienia funkcji socjalnej rent strukturalnych. Natomiast waloryzacja

²⁷ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 200, poz. 1443 ze zm.).

objęła ich funkcję strukturalną, co znalazło zresztą swój wyraz w treści aktualnego PROW. Do celów działania „Renty strukturalne” zalicza się w nim poprawę struktury agrarnej kraju oraz przyspieszenie procesu wymiany pokoleniowej wśród osób prowadzących gospodarstwa rolne, a także wzrost rentowności i konkurencyjności gospodarstw rolnych poprzez ich przejmowanie przez osoby młodsze, dobrze przygotowane do zawodu rolnika. W Programie nie wspomina się o rentach jako o narzędziu zaspokojenia potrzeb bytowych starszych rolników. Zasady przyjęte w Programie w odniesieniu do rent strukturalnych pozostają również w ścisłym związku z celami, których realizacji służy działanie „Ułatwianie startu młodym rolnikom”. Pomoc przyznawana tej kategorii beneficjentów powinna w założeniu stymulować zmiany strukturalne w sektorze rolnym przez ułatwienie przejmowania lub zakładania gospodarstw rolnych przez osoby młode o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych.

Należy podkreślić, że zarysowane wyżej zasady przyjęte w PROW na lata 2007-2013 oraz w aktach prawnych służących jego urzeczywistnieniu pozostają w zgodzie z założeniami wyżej cytowanego wspólnotowego rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005. Jak wspomniano, zakłada ono ściśle powiązanie wcześniejszych emerytur ze środkami wsparcia dla młodych rolników poprzez wprowadzenie zasady, że wcześniejsze emerytury powinny zmierzać do znaczącej zmiany strukturalnej przekazywanych gospodarstw przede wszystkim poprzez „środek na rzecz wsparcia młodych rolników w podjęciu działalności zgodnie z wymogami tego środka”. Wyżej opisane zmiany polskich regulacji prawnych poświęconych działaniom „Renty strukturalne” i „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, zmierzające do integracji obu instrumentów, zdają się pełniej urzeczywistniać cele wyznaczone przez prawodawcę wspólnotowego. W konsekwencji zarówno w polskich aktach prawnych, jak i wspólnotowym rozporządzeniu priorytet posiada aktualnie funkcja strukturalna rent oraz wsparcia dla młodych rolników. Ma ona na celu transformację obszarową gospodarstw rolnych oraz transformację pokoleniową w tych jednostkach produkcyjnych, stymulowaną za pomocą obu mechanizmów.

5. Uwagi końcowe

Przekazanie gospodarstwa za rentę strukturalną jest obecnie najważniejszą formą prawną służącą zmianie generacji w gospodarstwach rolnych. W powiązaniu ze wsparciem udzielanym młodym rolnikom stanowi ono podstawowy instrument oddziałujący na zmiany demograficzne w pol-

skim rolnictwie. W tym zakresie mechanizmy przewidziane Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich zastąpiły dawną umowę przekazania gospodarstwa rolnego następcy, będącą elementem systemu ubezpieczeń społecznych rolników. Na podkreślenie zasługuje jednak okoliczność, że z techniczno-prawnego punktu widzenia przekazanie gospodarstwa w zamian za rentę odbywa się w drodze typowych umów prawa cywilnego prowadzących do przeniesienia własności nieruchomości. Obowiązujące regulacje nie konstruują zatem odrębnego typu kontraktowego „umowy przekazania gospodarstwa rolnego za rentę strukturalną”, który można by traktować jako szczególną formę prawną zmiany generacji w rolnictwie.

Ocena rent strukturalnych i związanego z nimi wsparcia kierowanego do młodych rolników, jako katalizatora zmian generacyjnych w rolnictwie, jest stosunkowo niejednoznaczna i złożona. Na przestrzeni już niemal 10 lat funkcjonowania tego instrumentu w Polsce, jego funkcja demograficzna początkowo odgrywała rolę raczej drugoplanową. Rozwiązania przyjęte w ustawie z 2001 r. zapewniać miały przede wszystkim transformację obszarową gospodarstw rolnych. W ramach PROW na lata 2004-2006 na plan pierwszy wysunęła się natomiast funkcja socjalna rent strukturalnych, traktowanych jako wygodny sposób dystrybucji publicznych środków finansowych pomiędzy rolników. Dopiero z początkiem realizacji PROW na lata 2007-2013 renty strukturalne zyskały na znaczeniu jako instrument transformacji pokoleniowej w rolnictwie. Kolejne zmiany legislacyjne umacniają tylko tę wyraźną już tendencję.

Istnieje jednak niebezpieczeństwo, że zbytnie zaniedbanie funkcji socjalnej rent strukturalnych, wyrażające się w znaczącej obniżce ich wysokości, doprowadzić może do spadku zainteresowania tym instrumentem wśród rolników, a tym samym podważenia ich roli jako czynnika zmian demograficznych. Prawidłowe funkcjonowanie całego systemu rent strukturalnych wymaga bowiem właściwego zrównoważenia obu podstawowych funkcji tego instrumentu. To właśnie w latach 2004-2006, kiedy wysokość renty była stosunkowa znaczna, najczęściej dochodziło do przekazywania przez rolników gospodarstwa następcom, a tym samym zmiany pokoleniowej w ramach tych jednostek produkcyjnych. Niedoskonałości ówczesnego systemu miały jednak ten skutek, że owa zmiana posiadała często wyłącznie formalne znaczenie. Stopniowe obniżanie wysokości rent strukturalnych, będące konsekwencją wyczerpywania się funduszy przeznaczonych na ten cel w budżecie PROW, może natomiast doprowadzić do zmniejszenia się praktycznego znaczenia całej instytucji.

Analogiczne skutki może przynieść również zbytnie zaostrenie kryteriów dostępu do wsparcia zarówno w ramach systemu rent strukturalnych, jak i pomocy dla młodych rolników. Z pewnością wprowadzenie barier dla nieuczciwego wyłudzenia pomocy, zjawiska stosunkowo częstego w czasach realizacji PROW na lata 2004-2006, należy ocenić pozytywnie. Niemniej kryteria dostępu do wsparcia powinny być określone w taki sposób, by wsparcie to nie posiadało wyłącznie charakteru teoretycznego, lecz by obejmowało odpowiednio dużą liczbę potencjalnych beneficjentów. W tym względzie na uznanie zasługują wprowadzone w 2010 r. zmiany w rozporządzeniu dotyczącym przyznawania wsparcia młodym rolnikom, które dopuszczają do tego wsparcia nawet osoby nie spełniające wszystkich warunków przyznania pomocy, pod warunkiem uzupełnienia braków w ściśle określonym terminie.

Niejednoznaczna jest również ocena obu instrumentów jako narzędzia transformacji obszarowej polskich gospodarstw rolnych. Niewątpliwie między innymi dzięki tym mechanizmom średnia powierzchnia gospodarstw rolnych w Polsce od chwili akcesji do Unii Europejskiej ustawicznie wzrastała, by w 2010 r. osiągnąć 10,23 ha²⁸. W literaturze spotyka się jednak tezę, że wzrost ten jest jeszcze zbyt wolny, zaś przyczynę opóźnienia stanowią między innymi wady konstrukcyjne systemu rent strukturalnych, w ramach którego zbyt duży nacisk kładzie się na zmiany generacyjne w rolnictwie, nieuzasadnione w polskich warunkach²⁹. Tym samym rola i znaczenie analizowanych w niniejszym opracowaniu instrumentów Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich dla transformacji pokoleniowej w gospodarstwach rolnych pozostaje nadal kwestią otwartą i dyskusyjną.

A GENERATIONAL CHANGE IN FARMS IN POLAND IN VIEW OF THE RURAL DEVELOPMENT POLICY (LEGAL ASPECTS)

S u m m a r y

The aim of this discussion was to evaluate Polish legal regulations implementing EU instruments concerning early retirement and aid for young farmers. When realising such a specified goal the authors analysed Polish legal regulations referring to structural subsidies (an equivalent of early retirement benefits) as well as aid for young farmers, and also

²⁸ Dane dostępne na: <http://www.arimr.gov.pl>.

²⁹ K. Duczkowska-Małysz, A. Szymecka, B. Wieliczek, op. cit., s. 164.

addressed – on the basis of statistical data – the question to what degree these regulations have changed the demographic situation of farms.

In the conclusion the Authors stated among other things that the evaluation of structural subsidies and the related support for young farmers as a catalyst for generational changes in agriculture is ambiguous and complex. Only with the onset of the realisation of the Program for the Rural Development for the years 2007-2013 structural subsidies gained in importance as an instrument for the generational transformation in agriculture. Successive changes in the legal regulations only strengthen this marked trend. Moreover, the evaluation of both analysed instruments as tools in the area transformation of Polish farms is ambiguous.

IL MUTAMENTO GENERAZIONALE NELLE AZIENDE AGRICOLE POLACCHE ALLA LUCE DELLA POLITICA DELLO SVILUPPO RURALE (ASPETTI GIURIDICI)

S o m m a r i o

Le considerazioni svolte valutano la normativa polacca intenta ad implementare gli aiuti ai giovani agricoltori e gli strumenti per il prepensionamento. Gli Autori analizzano i regolamenti polacchi concernenti le pensioni strutturali (equivalenti ai prepensionamenti) e il sistema di aiuti ai giovani agricoltori, nonché rispondono – in base a dati statistici – alla domanda sulla capacità delle norme di cambiare la struttura demografica delle aziende agricole.

In conclusione gli Autori giudicano equivoci e complessi le pensioni strutturali e il sostegno ai giovani agricoltori quali catalizzatori per il mutamento generazionale nell'agricoltura. Solo con la realizzazione del Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 le pensioni strutturali hanno assunto importanza per la trasformazione generazionale in agricoltura. Le successive modifiche legislative rafforzano questa già evidente tendenza. Resta equivoco anche il riconoscimento di tali strumenti come mezzi di trasformazione territoriale delle aziende agricole polacche.